

Análise do artigo 31.º da Carta Social Europeia (Revista)

por Liliana Mota Maia

Artigo 31.º

Direito à habitação

Com vista a assegurar o exercício efectivo do direito à habitação, as Partes comprometem-se a tomar medidas destinadas a:

- 1) Favorecer o acesso à habitação de nível suficiente;*
- 2) Prevenir e reduzir o estado de sem-abrigo, com vista à sua eliminação progressiva;*
- 3) Tornar o preço da habitação acessível às pessoas que não disponham de recursos suficientes.*

I - Conclusões de 2011 do Comité Europeu dos Direitos Sociais

O artigo 31.º da Carta Social Europeia Revista (em diante CSE(R)) reconhece o direito à habitação.

Vejamos, em primeiro lugar, quais foram as Conclusões de 2011 do Comité sobre o Relatório apresentado por Portugal relativamente a esse direito.

Artigo 31.º, §1 da CSE(R) ¹

O §1 do artigo 31.º estabelece que os Estados comprometem-se a tomar medidas destinadas a favorecer o acesso à habitação de nível suficiente, entendendo o Comité que tal significa que devem ser adoptadas medidas legais e práticas que favoreçam o acesso a uma habitação salubre, com os elementos essenciais de conforto (água, aquecimento, instalações sanitárias, electricidade), que permita o acesso aos serviços públicos, que não seja sobre povoada e em que exista uma garantia legal de permanência.

¹ [https://hudoc.esc.coe.int/eng#{"ESCDcIdentifier":\["2011/def/PRT/31/1/EN"\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{)

O Comité sublinha que as autoridades nacionais têm de adoptar medidas práticas e operacionais que assegurem efectivamente o direito à habitação, nomeadamente através de regulamentos de urbanismo, imposição de deveres de conservação aos senhorios, imposição de limites à interrupção de serviços essenciais (como água, electricidade e telefone), mais referindo que o direito à habitação de nível suficiente tem de estar legalmente protegido por garantias processuais adequadas.

Salienta ainda que tal direito não pode estar sujeito a qualquer tipo de discriminação, seja racial ou étnica, e que deve ser especialmente promovido em relação aos grupos de pessoas mais vulneráveis (tais como pessoas com baixos rendimentos, desempregados, famílias monoparentais, jovens, idosos, pessoas com deficiências, pessoas deslocadas por motivos de guerras ou calamidades, comunidades ciganas), de modo a que se garanta que as medidas estão verdadeiramente acessíveis a todos.

Neste contexto, o Comité faz referência à decisão que tomou contra Portugal, na Reclamação colectiva n.º 61/2010, a que infra iremos aludir, concluindo que a situação em Portugal não está em conformidade com o §1 do artigo 31.º da CSE(R), uma vez que as medidas de habitação adoptadas pelas autoridades públicas revelaram-se inadequadas para as comunidades ciganas.

Conclui ainda que o Relatório apresentado por Portugal peca por falta de informação sobre:

- as estatísticas relativas às medidas planeadas e adoptadas para melhorar a situação das pessoas que vivem em condições precárias em Portugal;
- as garantias que existem no que concerne ao aprovisionamento dos serviços essenciais;
- as garantias processuais do direito à habitação de nível suficiente; e
- as medidas adoptadas para melhorar as condições de habitação das comunidades ciganas.

O Comité solicita, assim, que, no próximo relatório, o Estado Português providencie esclarecimentos e disponibilize informação estatística sobre os pontos referidos.

Artigo 31.º, §2 da CSE(R) ²

Esta disposição refere que os Estados devem adoptar medidas destinadas a prevenir e a reduzir o estado de sem abrigo, com vista à sua eliminação progressiva.

A este respeito, o Comité afirma que devem ser adoptadas medidas que evitem que pessoas vulneráveis fiquem sem abrigo, permitindo o acesso à habitação social e limitando os riscos de expulsão (*eviction*).

Os Estados devem adoptar medidas legais, financeiras e operacionais que assegurem o cumprimento dos objectivos estabelecidos, mantendo estatísticas sobre as necessidades, recursos e resultados, monitorizando o impacto das estratégias adoptadas (principalmente nos grupos mais vulneráveis) e estabelecendo uma *timetable*, procurando não divergir significativamente do *deadline* estabelecido.

O Comité define expulsão como a privação de habitação que foi ocupada por pessoas, por motivos de insolvência ou por ocupação ilegal; esclarecendo que deve ser-lhes conferida protecção jurídica (*procedural safeguards*), com soluções alternativas à expulsão e concessão de um prazo razoável de pré-aviso.

Alerta ainda que o processo de expulsão tem de respeitar a dignidade das pessoas e proteger os seus direitos, tendo as autoridades de adoptar medidas para as realojar ou conceder-lhes assistência financeira.

Decorre também do §2 do artigo 31.º que, como medida de urgência, têm de ser disponibilizados abrigos (*shelters*) imediatos aos sem abrigo, com condições que respeitem a dignidade das pessoas (ao nível da higiene, segurança e saúde), não podendo, contudo, ser considerados como uma solução permanente.

De facto, o Comité realça que os Estados devem encontrar soluções que garantam uma habitação de nível suficiente às pessoas que vivem no país em situação regular e estão em abrigos de emergência, mais salientando que a expulsão dos estrangeiros em situação irregular dos abrigos onde se encontrem é proibida por ser contrária à dignidade da pessoa humana.

² [https://hudoc.esc.coe.int/eng#{"ESCDcIdentifier":\["2011/def/PRT/31/2/EN"\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{)

Considerando todo o exposto, o Comité recorda que a discriminação é proibida e que existem alegações de que em Portugal existiram expulsões arbitrárias e demolições de habitações das comunidades ciganas, sem a preocupação de as realojar de forma adequada.

Afirma que o Relatório apresentado por Portugal padece de falta de informação concernente à protecção jurídica concedida às pessoas ameaçadas de expulsão, às regras que norteiam o procedimento de expulsão e às condições dos abrigos de emergência.

Mais solicita que, no próximo relatório, sejam apresentados os resultados das políticas de redução dos sem abrigo, estatísticas relativas às expulsões, realojamentos e apoios financeiros disponibilizados e esclarecimentos sobre se a lei nacional proíbe a expulsão de abrigos de emergência e se esses abrigos são disponibilizados independentemente do estatuto de residente.

O Comité conclui que, se o Estado Português não providenciar pelos esclarecimentos e informações solicitados, não existirá nada que demonstre que a situação nacional está em conformidade com o §2 do artigo 31.º da CSE(R).

Artigo 31.º, §3 da CSE(R) ³

De acordo com a Carta, os Estados comprometem-se ainda a tomar medidas destinadas a tornar o preço da habitação acessível às pessoas que não disponham de recursos suficientes.

O Comité considera que a habitação é acessível quando quem a habita consegue, a longo prazo, suportar os custos iniciais (caução e renda antecipada), a renda corrente e os outros encargos, conservando ainda um nível de vida mínimo, de acordo com os *standards* da colectividade onde se insere a habitação.

Os Estados devem adoptar medidas que permitam que a população mais desfavorecida tenha acesso à habitação social e que assegurem que o período de espera seja razoável, providenciando soluções quando esse tempo é excessivo.

³ [https://hudoc.esc.coe.int/eng#{"ESCDcIdentifier":\["2011/def/PRT/31/3/EN"\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{)

O Comité indica ainda que devem ser adoptados sistemas de benefícios, que se traduzam, designadamente, na concessão de apoios financeiros mais flexíveis para a compra de habitação, subsídios para pessoas desempregadas ou em descontos nos serviços de água, electricidade e comunicações.

Além disso, relembra que o direito à habitação a preço da habitação acessível não pode ser sujeito a qualquer tipo de discriminação, conforme decorre do artigo E da CSE(R).

Mais uma vez, o Comité ressalta as lacunas de informação do Relatório apresentado por Portugal, requerendo que, no próximo relatório, sejam disponibilizadas informações concretas sobre o impacto dos programas de habitação social e sistemas de benefícios, estatísticas sobre o tempo de espera pela habitação social e soluções existentes quando esse tempo é excessivo, número de beneficiários dos apoios à habitação e informação sobre o respeito do princípio da igualdade de tratamento no acesso à habitação a preço acessível.

II - Reclamação colectiva n.º 61/2010

No processo de Reclamação colectiva n.º 61/2010, foi proferida, em 30/06/2011, decisão pelo Comité, contra Portugal, que concluiu pela não conformidade da situação nacional com a defesa do direito à habitação previsto na CSE(R), por considerar que existia discriminação das comunidades ciganas no acesso à habitação.⁴

A Reclamação foi apresentada pelo CEDR (*Centre Européen des Droits des Roms – Centro Europeu dos Direitos dos Ciganos*) que alegou que, em Portugal, as comunidades ciganas sofrem injustiças no que concerne ao direito à habitação, invocando a violação dos artigos 16.º (direito da família à protecção social, jurídica e económica), 30.º (direito à protecção contra a pobreza e a exclusão social), 31.º (direito à habitação), lidos isoladamente ou em conjugação com o artigo E (não discriminação) da CSE(R).

O CEDR afirmou, em síntese, que o Estado Português não adoptou medidas, soluções e programas de habitação que atendessem às características específicas dessas

⁴[https://hudoc.esc.coe.int/eng#{"ESCArticle":\["31-00-163","31-01-163","31-02-163","31-03-163"\],"ESCDcType":\["DEC"\],"ESCStateParty":\["PRT"\],"ESCDcIdentifier":\["cc-61-2010-dmerits-en"\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{)

comunidades, tendo os programas de realojamento fracassado pois, ao invés de procederem à sua integração, resultaram numa verdadeira segregação geográfica e exclusão social, colocando as comunidades em bairros sociais nas periferias das cidades, com condições deficitárias (ao nível da electricidade, água potável, instalações sanitárias, sistemas de tratamento de resíduos, etc), com falta de acesso aos serviços públicos e sem qualquer preocupação com a sua integração no tecido urbano local.

Concluiu, assim, que as autoridades nacionais e locais falharam na obrigação que tinham de melhorar as más condições de vida nos acampamentos e que a abordagem adoptada conduziu, na realidade, ao perpetuar da exclusão social e marginalização das comunidades ciganas, revelando a existência de uma discriminação indirecta.

O Estado português contestou, negando a violação dos normativos da CSE(R) e argumentando que foram desenvolvidos programas de habitação social, ao nível nacional e local, destinados a todas as pessoas afectadas pela pobreza e exclusão social, dos quais as comunidades ciganas também beneficiaram de forma significativa.

Mais alegou que o acesso aos programas relativos à habitação é igual para todos e a elegibilidade tem em conta as condições sócio-económicas das pessoas, não existindo programas específicos para grupos étnicos, uma vez que seriam considerados contrários aos princípios constitucionais.

Realçou ainda que o “Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI)” tem levado a cabo medidas importantes para promover a inclusão social das comunidades ciganas e que o “Gabinete de Apoio à Comunidade Cigana” tem assumido um papel de intermediário entre as comunidades e diversas entidades, de forma a resolver situações mais complexas, incluindo no domínio da habitação.

Concluiu afirmando que a legislação nacional previne adequadamente a discriminação.

Na sua decisão, o Comité ponderou o facto da percentagem de ciganos a viver em situação de habitação precária ser bastante superior à média nacional, concluindo que se encontram numa situação diferenciada e desvantajosa, o que implica que o Estado Português considere essa diferença e providencie soluções adequadas.

Embora reconheça que existiram algumas melhorias (p.ex. o desmantelamento do Bairro S. João de Deus no Porto ou a situação em Loures) o Comité concluiu que, numa

análise global, as condições de habitação das comunidades ciganas continuam bastante precárias.

O Comité realçou também a existência de discriminação e de hostilidade da população e das autoridades locais contra as comunidades ciganas, o que conduziu à sua segregação geográfica, realojando-as nas periferias, em locais inadequados para habitação, muitas vezes com falta de electricidade, água potável e condições sanitárias.

Salientou ainda que falta uma política global e coordenada e que o Estado Português deve adoptar soluções na área da habitação que sejam apropriadas para as comunidades ciganas, ou seja, que tenham em consideração as suas necessidades específicas (hábitos culturais, modos de vida, composição e dimensão das famílias, etc).

Concluiu, assim, que o Governo Português não demonstrou que adoptou medidas suficientes para garantir que as comunidades ciganas vivem em condições que satisfaçam os *standards* mínimos e, por outro lado, que as diferenças/particularidades dessas comunidades não foram suficientemente consideradas aquando da implementação dos programas de habitação, o que provocou a sua segregação, isolamento e discriminação.

Considerando todas as situações apontadas, o Comité deliberou que a situação em Portugal estava em desconformidade com o artigo E, em conjugação com o §1 do artigo 31.º, mais decidindo que existia ainda violação dos artigos 16.º e 30.º da CSE(R).

Contudo, em 2015, o Estado Português foi convidado pelo Comité a efectuar um *follow up* sobre a situação nacional no que concerne às políticas de habitação relativas às comunidades ciganas⁵, tendo informado que implementou, no seguimento das recomendações da U.E. e em coordenação com várias organizações e representantes das comunidades ciganas, uma “Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (ENICC)”⁶, aprovada em Conselho de Ministros, na Resolução n.º 25/2013 de 27/03, publicada em Diário da República a 17/04/2013.

⁵ European Committee of Social Rights – *Follow - Up To Decisions On The Merits Of Collective Complaints, Findings 2015*, pág 117 e ss, disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805939f5>

⁶ <https://www.acm.gov.pt/pt/-/estrategia-nacional-para-as-comunidades-ciganas-enicc-concig>

Ora, um dos Eixos da ENICC é precisamente o “Eixo da Habitação”, coordenado e monitorizado pelo “Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU)”, que estabeleceu como prioridades: a melhoria do conhecimento da situação habitacional das comunidades ciganas (através da realização de inquéritos), a adequação e promoção das respostas habitacionais que favoreçam a integração e evitem a segregação territorial e a qualificação dos espaços de realojamento.

O Estado Português forneceu exemplos concretos de implementação de medidas de melhoria das condições habitacionais (projectos de reabilitação), referindo os casos das comunidades ciganas de Sobral da Adiça, Bairro das Pedreiras, Campo Maior, Contumil, Cabomor e Peso da Régua.

Perante este (novo) cenário, o Comité concluiu que, apesar da situação ainda não estar em conformidade com a Carta, a estratégia implementada pelo Estado Português, se for bem sucedida, poderá permitir, no futuro, alcançar uma decisão de conformidade.⁷

III – Considerações finais

O artigo 31.º da CSE(R) reconhece o direito à habitação, vinculando as Partes signatárias a adoptar as medidas necessárias para assegurar a sua realização.

Como vimos, nas suas Conclusões de 2011, o Comité diferiu a sua decisão no que concerne à conformidade da situação nacional com a previsão da Carta, uma vez que concluiu que o Relatório apresentado pelo Estado Português carecia de informação e de esclarecimentos, tendo solicitado a sua disponibilização no próximo relatório.

Já no âmbito do procedimento de Reclamações Colectivas, Portugal foi objecto de uma decisão de não conformidade, proferida em 30/06/2011, no processo de Reclamação colectiva n.º 61/2010, tendo o Comité considerado que existia uma discriminação das comunidades ciganas no acesso à habitação.

Através da análise dessa decisão foi possível constatar que as perspectivas do Comité e do Estado Português colidiam no que concerne à possibilidade de serem previstas e adoptadas medidas específicas para as comunidades ciganas.

⁷ European Committee of Social Rights – *Follow - Up To Decisions On The Merits Of Collective Complaints, Findings 2015*, pág 121, disponível em: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805939f5>

De facto, o Comité entende que o Estado Português deve definir políticas e adoptar medidas de promoção do acesso à habitação especialmente vocacionadas para essas comunidades (que constituem uma minoria vulnerável), que tenham em consideração o seu específico modo de vida e identidade cultural (medidas de discriminação positiva); concluindo que, ao não fazê-lo, o Estado Português viola o princípio da proibição da discriminação.

Por seu lado, na perspectiva do Estado Português, não podia ser criada legislação nem serem adoptadas políticas dirigidas exclusivamente a determinados grupos da população ou a comunidades étnicas específicas, sob pena de se considerarem violados os princípios da igualdade e da proibição da discriminação.

Contudo, a aprovação e implementação da ENICC em 2013, constitui um avanço do Estado Português ao encontro da perspectiva do Comité, permitindo a adopção de políticas públicas de habitação especialmente vocacionadas para a integração das comunidades ciganas, o que poderá conduzir, na opinião do Comité, à emissão, no futuro, de um juízo de conformidade.

Porém, não posso deixar de expressar que tenho algumas reservas no que concerne ao alcançar dessa decisão de conformidade, uma vez que, conforme consta do “Relatório de Execução da ENICC 2016”⁸, os municípios contactados pelo IHRU (aqueles já sinalizados com um maior número de famílias em habitações não clássicas) confirmaram que persistem as situações de precariedade habitacional entre a comunidade cigana, as quais abrangem diferentes tipos de alojamento não clássicos (barracas, caravanas, pré-fabricados), o que parece demonstrar que o Estado Português ainda está longe de assegurar, pelo menos no curto e médio prazo, uma habitação de nível suficiente a essas comunidades.

⁸https://www.acm.gov.pt/documents/10181/52642/ENICC_Relato%C3%B3rio+Execu%C3%A7%C3%A3o_2016.pdf/55f8ffb5-50bc-490e-b56c-3a5994d748b6